



美國大選對美中抗衡與台美關係發展的可能影響

●賴怡忠／台灣智庫執行委員

美中關係從競爭走向對抗趨勢難以逆轉

自從2017年12月19日美國川普政府發布「國家安全戰略」（National Security Strategy）報告，強調現在世界進入大國競爭關係，地緣戰略對峙成為影響美國國家安全的主旋律，把中國與俄羅斯定位為改變現狀的強權，美中關係為全球性競爭關係，並強烈抨擊過去美國對中交往政策後，美國政策界對此多表示支持，即便過去是主流的「與中交往建制派」，對此的反對聲音也是相當薄弱。包括前歐巴馬時代亞太助卿坎貝爾（Kurt Campbell）更與另一前副總統拜登的國安幕僚Ely Ratner聯名在外交事務期刊上表示美國對中國政策必須要有新的覺悟，認同2017年12月川普政府國安戰略的對中立場。

雖然之後在2019年7月曾有史文（Michael Swain）、傅高義（Ezra F. Vogel）、董雲裳（Susan Thornton）等一百多名中國事務專家連署「中國不是敵人」（China is not the Enemy）的公開信，但那封信缺少拜登關鍵國安幕僚如瑞特納（Ely Ratner）、何瑞恩（Ryan Haas）、布林肯（Tony Blinken）等人的背書。雖然在今年4月武漢肺炎疫情在美國漸入高峰時，也有百人聯合聲明呼籲美國要在此議題與中國合作，簽名者包括拜登幾位關鍵國安幕僚如Tony Blinken、Jake Sullivan、Michelle Flourney等人，但並不是表示要改變美國與中國的競爭態勢，而是認為在某些重大的跨國性議題上，美國應採取不排除可與中國合作的態度。

今年5月美國國安會發布《美國對中華人民共和國的戰略取徑》（The U.S. Strategic Approach toward the People's Republic of China），似乎更進一步把美中關係定位從戰略競爭（Strategic Competition）轉向戰略對抗（Strategic Confrontation）。而6月與7月間包括國家安全顧問、聯邦調查局局長、司法部長、國務卿等四位號稱「天啟四騎士」的系列演說，強調中國對美國的威脅已經不再是在國際場域，還包括對美國智慧財產權的偷竊與掠奪，偷竊美國人個資以供未來對美國人的威脅與恫嚇使用，中國意圖偷竊美國武漢肺炎疫苗的研究成果，對美國企業展開不公平競爭，以假新聞介入美國政治運作，運

用孔子學院侵害美國校園的學術自由等。強調即便不在國際場域，中國甚至對美國內部的社會與民主價值都造成威脅。

美國國務院在7月表示中國南海九段線的立場是不合法（unlawful），之後就開始對參與南海填島造陸的中國企業進行經濟制裁。美國「天啟四騎士」提到中國在美國設立的孔子學院戕害學術自由，意圖偷竊美國武漢肺炎疫苗研發成果，結果美國先關閉中國駐休士頓領事館，接著國務院開始要求希望可以在年底將美國的孔子學院全數關閉。值得注意的是，這些行動基本上不太可逆，意即即便拜登當選，如果要恢復孔子學院在美國營運，或是恢復休士頓領事館，或者是開始對參與南海填島造陸之中國企業解除制裁，這些都會是需要花費政治資本兌現的重大行動，因此對之後的美國政府要解除禁令變得更困難。

因此基本上，除了美國對中國採取競爭／對抗的態勢不會因11月如果出現政黨輪替而改變，現在川普政府的作為更可能會導致無法逆轉，或是逆轉不易的效果，形成某種結構性限制。更何況共和、民主兩黨的國會都強烈抗中。川普本身自不待言，而過去曾長期為參議員的經驗，這使得普遍被認為對中國相對鴿派的拜登如果當選總統，深知參議院氣氛，也會重視國會態度的拜登，更不會無視於國會的氣氛，因此預期上任後，對中國不太會採取過於軟弱的措施。

只是兩者在具體作為上，可能會有不同的重點。川普會對中國打貿易戰，但拜登很可能會不想打貿易戰，更不會以「讓美國再度偉大」為名而搞單邊行動，比較會更重視先與盟邦的協調，希望談出個一致性的對中立場與作為，在各國普遍不樂見貿易對抗的期待下，拜登當選總統後，持續甚至升高貿易戰的機會並不高。

但拜登可能會在科技偷竊、雙邊在經濟與文化、公共傳播等的不對等往來、中國在南海、台海、中印邊界動用威嚇等議題上，會對中國採取比較強硬的態度。但在中國已經支配聯合國相關的國際專門組織上，相對於川普政府的積極反擊，甚至不惜退出該組織（例如WHO、UNHCR等），拜登很可能往往會因要在氣候變遷等跨國議題需要中國合作為由，不會採取川普使用的退盟措施，甚至可能在拜登當選後就會尋求重新加入這些組織（WHO、UNHCR等），也可能對WTO會有更多期待。

美國的印太戰略是直接影響美台關係發展的關鍵

近幾個月來美國國務院對台動作頻頻，除了美國衛生部長在8月初訪台，成為中美建交後訪台順位最高的美國部長級官員外，國務院公布已經解密的「六大保證 Six Assurances」內文，並提到六大保證是美國對台政策的基礎（fundamental），還與台灣發表「5G共同宣言」，台美日歐共同舉辦「供應鏈論壇」。亞太助卿史達偉（David Stilwell）8月31日在傳統基金會發表有關台美關係的演講題目「美國、台灣與世界，和平與繁榮的夥伴」（The United States, Taiwan and the World, Partners for Peace and



Prosperity），提到會在國務院底下與台灣發展新的年度台美「經濟與商務對話」，美國國務院主管經濟與能源的國務次卿克拉奇（Keith Krach）是美方與台灣主談的人物。據媒體表示，Krach計劃在本年（2020）9月17日到9月19日來台與台灣展開對話。

國務院這些動作的特色是這些都不是一次性活動，而是會永續的作為。前述的「經濟與商務對話」是年度會議，亦即不管日後由誰擔任美國總統，台美年度的經濟與商務對話會持續進行。與國務院這幾年發展得相當成功的「全球合作與訓練架構」（GCTF）一起，會成為持續台美在各種議題發展合作的重要計畫。

但更重要的是，國務院主動公布解密「六大保證」的內容。根據國務院新聞稿表示，六大保證連同《台灣關係法》，是美國對台政策的基礎。亞太助卿史達偉在傳統基金會研討會則說，美國的一中政策不同於中國的一中原則，內容包含台灣關係法、美中公報、以及六大保證。除了再次確認六大保證在美國對台政策的位階外，也再度明確說美國的一中不同於中國的一中。

國務院公布六大保證內容的意涵，除了對外以明確無誤的方式確立「六大保證」存在外，也讓中國對台武力威脅的事實成為被關注的焦點，而不是《八一七公報》有關美國對台軍售的質與量問題。而六大保證內容的提出，也讓外界對這個議題內容的爭議劃上了句點，並會因此規範之後的美國政府對台作為。因此諸如歐巴馬政府當年提到「鼓勵兩岸展開包括政治議題在內的對話」，在聯合聲明中對中國對台主權主張採取「不反對」的沉默姿態等立場，因都明確違反六大保證，之後要出現的可能性，包括是否會出現新公報上等的疑慮，其機率就會大幅降低。

這些發展與美國除新定位與中國關係，以及美國為了抗衡中國而發展的印太戰略等有關。台灣不再被認為是美中關係的麻煩，而是抗衡中國的有力夥伴。除了台灣對中國優越的戰略地位，連結亞洲大陸與西太平洋、東北亞與東南亞的連接點外，台灣的經濟與科技能力，更使台灣成為美國必須確認不能讓中國取得的關鍵。此外，台灣作為華人世界唯一的民主國家，不僅對於建構一個不同於中共支配華人論述基地具有無比的重要性，台灣的民主存在更是對中共宣稱華人必須接受中共獨裁，或是只有中共體制才能有效管理與應對天災地變等謊言的直接否證。這是為什麼蔡總統提到台灣是對抗獨裁專制，捍衛民主前線的理由。

美國從2017年底於其國家安全報告發布印太戰略後，經過2018年7月31日發布美國的印太經濟願景、2018年10月4日副總統演講提到在這個基礎下的美國對中政策，2019年6月2日國防部發布「印太戰略」，2019年10月國務院發布「印太願景」，以及2018年餘「亞太經合會」提到「印太透明倡議」等之後，美國的印太戰略才逐步成形。由於台灣在這些文件中的角色都相當明確，顯美國已經將台灣鑲嵌入其「印太戰略」之中。美國對台期待已經不再是要台灣就乖乖的，不要變成美中關係的麻煩製造者，而是期待台灣

採取更主動態度，以作為美國的印太戰略夥伴。因此美國對台從負面表列，不要台灣作什麼，改為正面表列，希望台灣可以做什麼，這是美國的印太戰略布局相關，也因此美國在對台政策上會有更多的作為是朝向正向期待，例如美國支持台灣成為什麼，美國也會更主動反對對台灣的國際霸凌等。這些發展顯示過去看待台美關係傾向從「美中台三角」，中國作為決定台美關係的主要變數的分析架構，可能要轉為從美國印太戰略的布局來看台美關係這個新架構。而這個指稱也是亞太助卿史達偉在8月31日傳統基金會演講中，會特別提到美台關係不是美中關係的次等關係（The US-Taiwan Relation is not a subset of the US-China Relation），而是獨立有自我意義的關係說法的戰略背景。

有趣的是，美台關係有自己的邏輯，不是美中關係的「子集」，這個認知是從歐巴馬第二任期時開始出現，但當時是一心認為台美關係不若兩岸關係重要，反對當年李登輝希望美中與美台是兩組平行關係策略的錢復－蘇起－馬英九策略集團，對歐巴馬政府態度的微妙轉變根本聽不懂，因此沒有下文。這個態度被川普政府持續，同時也有蔡英文政府的戮力支持，才能使這個戰略設計可以有被操作的空間。這意味著如果11月3日真的出現政黨輪替，拜登政府也不太可能回到讓美台關係受中國大幅影響的時代，換句話說，美台關係的「印太戰略化」，美台關係與美中關係逐漸平行化，美中台關係從緊密的三角逐漸變成兩條平行線的架構轉移，不會因此停止。

美國對台政策出現重要微調：戰略清晰與單邊抗衡

跟著這些轉變的重要發展，除了2005年將中國視為「負責任利害關係者」的定位已經不存在，之後所謂的「美中戰略經濟對話」，甚至是「美中戰略暨經濟對話」都走入歷史外，過去美國對台政策上常提到的「戰略模糊」，或是「不獨不武、雙重嚇阻」等，也都會跟著不再適用。

史達偉在8月31日於傳統基金會演講中，在某一段用的副標是「長期的戰略清晰」（Longstanding Strategic Clarity）。雖然他沒有直接攻擊過去的「戰略模糊」（Strategic Ambiguity），但這段卻提到美國六大保證的內容，以及美國為何必須作出戰略調整（adjustments）。總結起來，就是美國相對於過去作出重大的政策改變，強調對台灣的承諾無比明確，也提到是中國對台灣與其他國家的威脅，是導致美國作出政策改變的主要理由。相對於過去當美國是否會協助援台時，華府會說這要視狀況而定，或對於援台一事上加上一個「台灣未挑釁中國的情形下受到北京攻擊」的但書，現在的說法明確無比，史達偉更在「六大保證」的內容中，提到這是美國不同意（中華人民共和國）對台任何的主權聲稱（Fifth, the United States has not agreed to take any position regarding sovereignty over Taiwan）。

此外，過去有關台海維和的作為，曾有美方會採取對兩岸「不獨換不武」，或是「嚇阻台灣宣布獨立、嚇阻中國對台灣使用武力」的「不獨不武、雙重嚇阻」政策。但



現在美國認為中國單方面在改變現狀，過去的「不獨不武」已經不符合現實，因為台灣什麼都沒做，但中國依然派軍機挑釁，消滅台灣的國際存在，挖掉台灣邦交國，以假新聞破壞台灣民主等，甚至本身還直接否定1984年《中英聯合聲明》，因此嚇阻的對象是中國，不是台灣的政治主張。

美國這些對台政策的改變是結構性的，是會持續下去的，不太會因為換人而被改變。因進一步盤點這些新的結構，會對於預期未來的台美關係發展十分重要。

國會大選結果對美國對中與對台政策的可能影響

有關對台政策與對中政策部分，美國國會也扮演重要角色。因此討論大選結果對美台與美中關係的影響，也必須列入國會部分。

對中強硬與對台強力支持是民主與共和兩黨的共識。有趣的是，共和黨可能對美中經貿脫鉤比較保留，但民主黨國會對FTA有本質上的不信任。因此台美FTA可能不會有太多民主黨國會的主動支持，這也反映在2019年民主黨支配的眾議院對於「台灣保證法」版本，與共和黨占多數參議院的相同法案之版本差異上。共和黨參院版本有包括台美自由貿易協定，但是眾議院版本則無。這與2016年以後民主黨本身對自由貿易協定本質的不信任與不認同有關。

至於美國是否會出現分裂國會以及分裂政府，其對台美關係與美中關係的影響為何。目前看起來對拜登政府的影響比對川普連任後政府的影響大些，雖然不會有非常大的影響。如果共和黨掌握兩院中的一院國會，對拜登政府影響是共和黨議院會拚命推動友台法案或是決議案以逼迫拜登政府接受，或是用更進一步的友台法案迫使拜登在其他法案上讓步。

總而言之，美國現在對中兩黨態度都很強硬，拜登與川普在對中國強硬的著重點可能不一樣，但在川普政府透過積極作為為台美關係打下制度性基礎的狀態下，台美關係倒退的機會不大，只是進展的速度可能會有不同。快速提升與穩步進行都台美關係是各有好處的。

國會選舉對台美與美中關係的影響，對拜登政府可能比對川普政府大些。但差距不會十分顯著。台美關係受到美國印太戰略的影響比起受到美中台三角互動的影響更大，與現在美國傾向於將美台與美中關係區別開來，甚至是嘗試逐步脫鉤等發展有關。連帶的也讓過去台美關係的諸多工具與框架，例如戰略模糊、「不獨不武、雙重嚇阻」等，都不再適用。馬英九說美國不會援台，台灣不做美中關係麻煩製造者等傳統視角，也因此與事實距離甚遠。這是我們要特別注意的。◆